



TERRY R. SLATER, SANDRA M.G. PINTO (EDS.)

BUILDING REGULATIONS AND URBAN FORM, 1200-1900

Abingdon (Routledge) 2018, 330 pp., ill. in zwart-wit,
ISBN 978 14 7248 537 3

Zoals de titel al aangeeft, gaat het in dit boek om het brede thema van bouwregelgeving ('urban regulation') en planologische regelgeving ('town planning'). In algemene zin heeft bouwregelgeving betrekking op de eisen die aan fysieke bouwwerken worden gesteld en die we hier te lande met name in de Woningwet en op een concreter niveau in het Bouwbesluit vinden. Planologische regelgeving heeft betrekking op wat wij nu noemen de gebouwde omgeving en in moderne termen gaan de gedachten dan uit naar de Wet ruimtelijke ordening en op een concreet niveau naar bestemmingsplannen. Juridisch gesproken gaat het in beide gevallen om publiekrechtelijke regelgeving. De behandelde regelgeving in het boek betreft in beginsel daarom regelgeving die de burgers wordt opgelegd. Het overeenkomstenrecht, de regels met betrekking tot de onderlinge relaties die burgers zelf aangaan, is geen onderdeel van dit boek. Wel gaat het mede om regels inzake de consequenties die feitelijke handelingen hebben, bijvoorbeeld bouwen boven een anders eigendom en de onderliggende bouw als afwateringsmogelijkheid gebruiken. Daarmee komen in het boek eveneens regels omtrent het eigendomsrecht aan de orde, maar dan vooral die regels die eveneens een publiekrechtelijk karakter hebben en die het gebruik van eigendom reguleren en beperken.

In het eerste hoofdstuk, dat een inleiding bevat op de rest van het boek, wordt opgemerkt dat het niet goed zou zijn te denken dat de regels van ruimtelijke ordening iets nieuws zijn en weinig uitstaande hebben met de periode van 1200-1900. Vanaf de vroege twintigste eeuw is er veel onderzoek gedaan naar de oorsprong van stedelijke regelgeving. Daaruit is gebleken dat 'town planning' van alle tijden is (p. 1). Het onderzoek naar stedenbouw is traditioneel gezien, aldus de inleiding (p. 2), principiëler gedaan dan het onderzoek naar de bouwregelgeving, waarvan het als fenomeen maar een 'by-product' was (p. 15). De belangstelling voor de bouwregelgeving daarentegen is meestal maar 'peripheral to some other core study and consequently there are few books which bring these detailed studies

together.' Met andere woorden de studie naar de bouwregelgeving is zelf ook maar een bijproduct, al gebruiken de auteurs die term niet in deze context, en wel van het werk van verschillende soorten historische studies gericht op bijvoorbeeld recht, architectuur, geografie, kartografie etc. (p. 2). Ik wijs op in ieder geval één uitzondering en dat is de studie van E.H.A. Kocken, *Van bouwen, breken en branden in de lage landen*, dat als ondertitel heeft *Oorsprong en ontwikkeling van het middeleeuws stedelijk bouwrecht tussen + 1200 en + 1500* (Bouwrecht Monografieën Kluwer, Deventer 2004). In dat boek komen als enige thema's betreffende de bouwregelgeving als ruimtelijke ordening aan de orde. Dit boek zal de uitzondering zijn die de regel bevestigt.

De juridische regelgeving heeft, zo laten de schrijvers zien, een grote invloed op de eisen die aan gebouwen gesteld worden, hoe ze eruitzien en hoe de vorm van de stad eruitziet. Wat ook duidelijk wordt, is het waarom van die regelgeving. Soms liggen deze voor de hand: voorkomen van brand; en soms verrassen ze toch: om de stad mooier te maken, om een belang als privacy te beschermen et cetera. Vooral voor ontwerpers (of het nu architecten of stedenbouwkundigen zijn) is het van belang om zich te realiseren dat al 'die regeltjes' (een wat denigrerende term die maar al te vaak gebruikt wordt) ook vroeger al (delen van) het ontwerpproces domineerden en dat aan die regels van oudsher redenen ten grondslag lagen die zinnige belangen dienden. Hiermee wil overigens niet gezegd zijn dat die regels en de redenen die er aan ten grondslag liggen in de in het boek besproken gebieden en tijdperken gelijk waren. Dit brengt mij naar de inhoud van het boek.

Opnieuw refererend aan de titel: de studies bestrijken maar liefst 700 jaar en een breed geografisch gebied. Langs komen: Tunesië de veertiende eeuw, middeleeuws Lissabon, laatmiddeleeuws Trogir in Kroatië, Italië in de late Middeleeuwen en in de Renaissance, Antwerpen en Brugge in de periode 1200-1700. Elburg (late Middeleeuwen) en Amsterdam in de late

zestiende en in de zeventiende eeuw, Midlands in Engeland van 1400 tot 1800, Lyon van 1580 tot 1770, Nouvelle-France (het huidige Canada) in de achttiende eeuw, de Spaanse koloniën in de achttiende eeuw, Dublin van 1750 tot 1850, Istanboel van 1700-1900, Athene van 1833 tot 1864, en Livonia (het huidige Letland en Estland) van 1697 tot 1904.

Met deze grote chronologische en geografische spreiding biedt het boek een caleidoscoop aan kennis over publiekrechtelijke regelgeving. Dat is in zekere zin tegelijkertijd een beetje een probleem met het boek: wie het achter elkaar leest, krijgt heel veel over zich heen, zonder dat er tussen de hoofdstukken een strak verband zit en zonder eenzelfde ordening in de hoofdstukken. Maar zo moet het boek ook niet gebruikt worden. De aard van het boek is meer encyclopedisch. Dankzij de goede introductie in het eerste hoofdstuk wordt een beeld verkregen van wat men in het boek zal aantreffen en worden de verschillende hoofdstukken waar mogelijk met elkaar verbonden. Ervan uitgaande dat er inderdaad weinig uitgaven zijn waarin de bouwregelgeving als een op zichzelf staand thema wordt behandeld, is er grote winst geboekt met deze uitgave.

In de bundel komen veel thema's die hun weg hebben gevonden naar regelgeving aan de orde. Het belangrijkste en waarschijnlijk meest verwachte thema is dat van het voorkomen van brand. In vrijwel alle hoofdstukken komt wel een grote brand voor. Hout was een belangrijk bouw materiaal en rieten daken kwamen in vroeger tijden binnenstedelijk op grote schaal voor. Langzaam maar zeker komt regelgeving op betreffende voorschriften voor het gebruik van minder ontvlambaar materiaal (eerst vooral op daken en gevels betrekking hebbend [p. 7] later ook op onder meer schoorstenen) en ook wordt de afstand tussen bouwwerken een onderwerp in de regelgeving.

Minder bekend zal zijn dat het onderwerp dat wordt aangeduid met 'privacy' al vanaf in ieder geval de elfde eeuw in beeld is. In hoofdstuk 2 over de islamitische bouwregelgeving (p. 26), wordt in 1016 geleerd dat het toegestaan is een raam in een muur te maken dat uitzicht geeft op wat aan de buurman toebehoort. De buurman heeft hier geen actie tegen anders dan dat hij zelf maar zorgt voor zijn privacy. In hoofdstuk 3, gewijd aan Lissabon, is regelgeving uitgevaardigd met mede als doel de privacy te waarborgen (p. 45 en 49). En in Amsterdam wordt eigenaren in de vroege zeventiende eeuw door de regelgeving verboden dat huizen aan de straten tussen de grote grachten ramen mochten hebben onder een bepaalde hoogte, opdat de privacy van de tuinen van de grachtenhuizen zelf gegarandeerd was (p. 149). Op zich ligt het voor de hand dat in

gebieden waar veel mensen dicht op elkaar wonen privacy geborgd wordt in regelgeving, want schending daarvan ligt voor de hand. Maar het constitueert wel een beperking van het eigendomsrecht en uit de verschillende hoofdstukken blijkt dat al in die vroege tijd eigendom gerespecteerd werd (zie onder andere p. 120). En voorts benadrukt privacy een aspect van het individu, terwijl in de Middeleeuwen, zoals herhaaldelijk wordt opgemerkt, het 'bonum commune or the higher interest of the entire community' van groot belang is (zie onder andere p. 113).

Een tweede opvallend punt is dat handhaving van regels nauwelijks aan de orde komt. Dat is misschien ook te veel gevraagd gezien de titel van het boek: het gaat immers om regelgeving. Maar we zijn vaak gewend dat in één adem mee te nemen. In het hoofdstuk over Lissabon komt dit onderwerp wel aan de orde. Wat beschreven wordt, is dat claims ingesteld werden door personen: 'the rules did not prescribe or proscribe norms in an absolute form; instead, the precepts always related to someone's activity to the neighbour's rights' (p. 45). Dus handhaving was als het ware een privaatrechtelijke aangelegenheid, zij het dat de kaders gesteld zijn door de overheid.

Dat brengt mij tot slot bij de ontwikkeling die thans in Nederland plaatsvindt. Bij de Eerste Kamer ligt het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen. De meest ingrijpende wijziging die deze wet beoogt te brengen, is wat korthedshalve wordt aangeduid als de privatisering van het bouw- en woningtoezicht. De kaders waaraan getoetst moet worden, blijven in dat stelsel wel bij de wetgever. De kwaliteitsborgers controleren op de naleving van het Bouwbesluit. Zij doen dat niet op de manier waarop dat in Lissabon gebeurde – dus niet na klachten van private personen – maar volgens een vast stramien, waarbij gedifferentieerd wordt naar risicoklassen. De handhaving van de bouwrechtelijke regelgeving staat daarmee aan het begin van een heel andere manier van werken, die een breuk betekent met het verleden. En daarmee staan we in Nederland op de drempel van een nieuw historisch tijdperk.

Het boek laat zien dat er historisch nog veel werk aan de winkel is. Ik denk dat het beste resultaat geboekt kan worden door een multidisciplinaire aanpak. De materie heeft immers een zwaar juridisch karakter en tegelijkertijd is kennis van architecten, andere technisch geschoolden en stedenbouwkundigen nodig om de bronnen goed te begrijpen. Maar dat gezegd hebbend: deze studie is een mooie opstap tot verder onderzoek.

MONIKA CHAO-DUIVIS